

MRF 2021.127

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 15. marts 2021 (j.nr. 18/02216)

Ophævet og hjemvist Landbrugsstyrelsens nedsættelse af landbrugsstøtte ved overtrædelse af krydsoverensstemmelseskrav, da de faktiske omstændigheder, som var lagt til grund for nedsættelse, ikke fremgik tilstrækkeligt klart af begrundelsen for afgørelsen.

Landbrugsstyrelsen konstaterede ved kontrolbesøg på et landbrug den 10. august 2017 overtrædelse af krydsoverensstemmelseskrav 2.15, delkrav 1 og 2, 3.2, delkrav 3, 3.27, delkrav 2, 3.29, delkrav 1, 3.30, delkrav 1, samt 3.37, delkrav 1. Efter at have hørt landbrugeren, der bestred en række af Landbrugsstyrelsens oplysninger og proportionaliteten i styrelsens karakterfastsættelse, traf Landbrugsstyrelsen den 2. januar 2018 afgørelse om nedsættelse af landbrugsstøtten for 2017 på ca. 1,3 mio. kr. med 4 % som følge af overtrædelsen af krydsoverensstemmelseskravene. Afgørelsen blev påklaget af landbrugeren, der bl.a. gjorde gældende, at kontrollørerne ved kontrolbesøget ikke var konstruktive i deres kontrolmetoder, at landbrugeren forfølgelse var sanktioneret uforholdsmæssigt hårdt, og at landbrugeren høringsvar skulle have været inddraget i sagsbehandlingen. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) fandt alene anledning til at behandle, hvorvidt afgørelsen var i overensstemmelse med forvaltningslovens begrundelseskrav.

Nævnet vurderede, at de faktiske omstændigheder, som Landbrugsstyrelsen havde lagt til grund for klagers overtrædelse af krydsoverensstemmelseskrav 3.27, delkrav 2, 3.29, delkrav 1, og 3.30, delkrav 1, ikke fremgik tilstrækkeligt klart af afgørelsen, hvorfor begrundelsen var mangelfuld, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 2. Nævnet vurderede endvidere, at begrundelsesmanglerne var konkret væsentlige. Det var nævnets opfattelse, at den mangelfulde begrundelse udgjorde en risiko for rigtigheden af afgørelsens resultat, da manglerne bl.a. udelukkede nævnets mulighed for at efterprøve klagepunktet om, hvorvidt den fastsatte sanktion på 4 % støttenedsættelse var proportional med de konstaterede overtrædelser. På denne baggrund ophævede nævnet Landbrugsstyrelsens afgørelse og hjemviste sagen til fornyet behandling. Nævnet fandt herefter anledning til at anføre en række forhold, som Landbrugsstyrelsen skulle tage i betragtning i forbindelse med en fornyet behandling af sagen.

Kommentar: Afgørelsen understreger vigtigheden af, at begrundelsespligten i forvaltningslovens § 24 er opfyldt ved skønsmæssige afgørelser, hvor der nødvendigvis må foretages en afvejning. Det er således ikke nok, at forvaltningsmyndigheden anfører, at der er sket en konkret vurdering. Det skal fremgå, hvilke faktiske forhold forvaltningsmyndigheden har lagt vægt på i afvejningen, da det ellers ikke er muligt for rekursmyndigheden at prøve rigtigheden af afgørelsen. Dette gælder i særlig grad, hvor der er fastsat en karakterskala for sanktioner, hvor afgørelsen skal oplyse, hvilke faktiske omstændigheder, der har ført til, at overtrædelsen er vurderet til netop denne karakter. Til illustration af, hvordan begrundelsespligten kan opfyldes ved krydsoverensstemmelse, kan henvises til U 2015.1892 Ø og den i dommen gengivne begrundelse.

Ophævelse og hjemvisning i sag om støttenedsættelse efter reglerne om krydsoverensstemmelse for 2017 i Skive Kommune

18/02216

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter § 3 og § 4, stk. 2, jf. bilag 1, punkt 2.15, 3.2, 3.27, 3.29, 3.30 og 3.37, i bekendtgørelse nr. 964 af 12. juli 2017 om krydsoverensstemmelse (KO-bekendtgørelsen), jf. § 22 b, stk. 1, i landbrugsstøtteleven[1] og § 11 a, stk. 1, i lov om Landdistriktsfonden.[2]

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Landbrugsstyrelsens afgørelse af 2. januar 2018 om nedsættelse af klagers landbrugsstøtte for 2017 med 4 % efter overtrædelse af krydsoverensstemmelseskrav 2.15, delkrav 1 og 2, 3.2, delkrav 3, 3.27, delkrav 2, 3.29, delkrav 1, 3.30, delkrav 1, og 3.37, delkrav 1, på [A1], 7870 Roslev, og hjemviser sager til fornyet behandling i styrelsen.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.[3]

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 8 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 18. januar 2018 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af landbruger.

Klager har navnlig anført, at

- kontrollørerne ikke var konstruktive i deres kontrolmetoder på kontrolbesøget af 10. august 2017, idet de var for nidkære i deres søgen efter overtrædelser,
- de konstaterede overtrædelser udgjorde meget små overskridelser af krydsoverensstemmelseskravene, hvilket vidner om, at klager generelt har styr på dyrevelfærden,

- klagers landbrugsstøtte ca. udgør 1.300.000 i 2017, hvorfor klagers små forseelser sanktioneres uforholdsmæssigt hårdt, og
- klagers høringssvar af 11. september 2017 skal inddrages i behandlingen af sagen.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.2.2

2. Sagens oplysninger

2.1 Den påklagede afgørelse

Landbrugs- og Fiskeristyrelsen (nu: Landbrugsstyrelsen) har den 10. august 2017 gennemført en fysisk kontrol på klagers bedrift.

Den 29. august 2017 har Landbrugsstyrelsen sendt kontrolresultatet i høring hos klager. Af høringssvaret fremgår det, at styrelsen på kontrolbesøget har konstateret overtrædelse af krydsoverensstemmelseskrav 2.15, delkrav 1 og 2, 3.2, delkrav 3, 3.27, delkrav 2, 3.29, delkrav 1, 3.30, delkrav 1, samt 3.37, delkrav 1. I bilaget til høringssvaret har styrelsen desuden givet karakterer for de konstaterede overtrædelsers alvor, omfang og varighed.

Klager har den 11. september 2017 fremsendt et høringssvar til Landbrugsstyrelsen. I høringssvaret har klager bestridt en række af Landbrugsstyrelsens oplysninger og proportionaliteten i styrelsens karakterfastsættelse.

Landbrugsstyrelsen har den 2. januar 2018 truffet afgørelse om nedsættelse af klagers landbrugsstøtte for 2017 med 4 % efter overtrædelse af krydsoverensstemmelseskrav 2.15, delkrav 1 og 2, 3.2, delkrav 3, 3.27, delkrav 2, 3.29, delkrav 1, 3.30, delkrav 1, og 3.37, delkrav 1.

Det fremgår indledningsvis af afgørelsen, at Landbrugsstyrelsen konstaterede de omtalte overtrædelser på kontrolbesøget af 10. august 2017.

I Landbrugsstyrelsens begrundelse for klagers overtrædelse af krydsoverensstemmelseskrav 2.15, delkrav 1, fremgår det, at styrelsen fandt tre åbne sække med henholdsvis kartoffelmel, zink og Stalosan, som var placeret op ad hinanden. Styrelsen har bemærket, at Stalosan er et desinfektionsmiddel og betegnes som et farligt stof i forhold til fodermidler (kartoffelmel). Ifølge styrelsen skal Stalosan derfor opbevares separat for at undgå forurening. Det er styrelsens opfattelse, at placeringen af sækkene medførte en risiko for fejlagtig anvendelse af den forkerte sæk.

For overtrædelsen af krydsoverensstemmelseskrav 2.25, delkrav 1, har Landbrugsstyrelsen givet en samlet karakter på 7. Herunder har styrelsen fastsat karakteren for alvor til 3 med henvisning til, at emballagen på det farlige stof var åben, og foderet ikke var emballeret. Styrelsen har videre fastsat karakteren for omfang til 1, da foderpartiets størrelse udgjorde maksimalt 100 kg. Endelig har styrelsen fastsat karakteren for varighed til 3, idet foderet er anvendt i mindst én uge, men under seks måneder.

Landbrugsstyrelsen har herefter begrundet overtrædelsen af krydsoverensstemmelseskrav 2.15, delkrav 2, med, at styrelsen fandt de omtalte sække med kartoffelmel og zink placeret op ad hinanden. I den sammenhæng har styrelsen oplyst, at der var tale om dyrlægeordineret zink, som ifølge delkrav 2 skal opbevares og håndteres isoleret fra foder, herunder sækken med kartoffelmel. Det er styrelsen opfattelse, at placeringen af sækkene medførte en risiko for fejlagtig anvendelse af den forkerte sæk. Derudover har styrelsen henvist til, at klagers medarbejdere oplyste på kontrolbesøget, at zink og kartoffelmel blandes sammen og anvendes i farestalden.

Landbrugsstyrelsen har givet overtrædelsen af krydsoverensstemmelseskrav 2.15, delkrav 2, en samlet karakter på 6. Som led heri har styrelsen fastsat karakteren for alvor til 2 med begrundelsen, at foderlægemidler er opbevaret eller håndteret sammen med foder uden lægemidler til samme kategori af dyr. Karakteren for omfang har styrelsen fastsat til 1, da det berørte foderparti maksimalt udgjorde 100 kg. Styrelsen har endvidere fastsat karakteren for varighed til 3, idet foderet var anvendt i mindst én uge, men under seks måneder.

I begrundelsen for overtrædelsen af krydsoverensstemmelseskrav 3.2, delkrav 3, fremgår det, at Landbrugsstyrelsen fandt et svin på ca. 40-45 kg, hvis højre bagben var deformt og ikke funktionsdygtigt. Det er styrelsens opfattelse, at klager ikke har sikret passende behandling af dyret. Dette skyldes ifølge styrelsen, at der var tvivl om, hvorvidt dyret havde været i behandling, at dyret ikke var opstaldet med adgang til blødt underlag, og at klager ikke havde tilkaldt dyrlæge. Styrelsen har desuden vurderet, at tilstanden har varet i flere uger, idet der var voldsom muskelatrofi omkring benets muskulatur.

For overtrædelsen af krydsoverensstemmelseskrav 3.2, delkrav 3, har Landbrugsstyrelsen givet en samlet karakter på 9. Herunder har styrelsen fastsat karakteren for alvor til 3 med henvisning til, at fejl eller mangler i håndteringen af syge eller tilskadekomne dyr vurderes at være uforsvarlig behandling af dyret. Styrelsen har videre fastsat karakteren for omfang til 2, idet omfangskarakteren afhænger af antallet af syge eller tilskadekomne dyr i forhold til besætningsstørrelsen, når der er givet karakteren 3 eller 4 i alvor. I den sammenhæng har styrelsen henvist til, at der var tale om ét sygt svin ud af en besætning på 895 søer. Styrelsen har endelig fastsat karakteren for varighed til 4, da styrelsen har vurderet, at svinet har haft dårligt ben i længere tid end 14 dage.

Landbrugsstyrelsen har begrundet klagers overtrædelse af krydsoverensstemmelseskrav 3.27, delkrav 2, med, at styrelsen fandt overbelægning af drægtige søer i forhold til gulvarealets størrelse i seks stier. Styrelsen har oplyst, at fem af stierne hver indeholdt tre drægtige søer, og at den sjette sti indeholdt fire drægtige søer. Herudover har styrelsen oplyst, at hver so har behov for 2,25 m², hvilket gav et behov på 6,75 m² i hver sti med tre søer og 9 m² i stien med fire søer. Styrelsen har videre oplyst, at styrelsen opmålte hver af stierne til 6,5 m², hvilket gav en overbelægning i de fem stier med tre søer på ca. 3 % på stiniveau. Der var ifølge styrelsen ikke tegn på aggressiv adfærd eller rangeringskampe blandt søerne.

Landbrugsstyrelsen har givet overtrædelsen af krydsoverensstemmelseskrav 3.27, delkrav 2, en samlet karakter på 5. Som led heri har styrelsen fastsat alvorskaracteren til 2 med begrundelsen, at forholdene var til væsentlig ulempe for dyrene. Derudover har styrelsen fastsat karakteren for omfang til 1, da der forelå maksimalt 2 % samlet overbelægning eller maksimalt 10 % overbelægning på stiniveau. Styrelsen har desuden fastsat karakteren for varighed til 2, idet styrelsen vurderede forholdet til at have været op til ca. én måned.

I begrundelsen for overtrædelsen af krydsoverensstemmelseskrav 3.29, delkrav 1, fremgår det, at Landbrugsstyrelsen fandt 12 søer opstaldet i enkeltbokse, som var løbet i perioden fra den 9. maj til 15. juni 2017. I den sammenhæng har styrelsen henvist til klagers oplysninger, hvorefter søerne havde været indsat i drægtighedsstalden, men blev returneret til løbestalden 14 dage forinden kontrolbesøget. Styrelsen har endvidere oplyst, at klager i den ene drægtighedsstald havde opstaldet fem drægtige søer i enkeltbokse, og at disse søer var løbet i uge 24 og 25 i 2017. Derudover fandt styrelsen tre gylte i klagers gamle drægtighedsstald med forventet faringsdato i perioden den 13. til 15. august 2017, som ifølge klagers oplysninger var indsat i enkeltbokse syv dage forinden kontrolbesøget. I den gamle drægtighedsstald fandt styrelsen også 38 drægtige gylte, som var opstaldet i låste enkeltbokse, og som var insemineret i uge 24 til 27 i 2017.

Landbrugsstyrelsen har givet overtrædelsen af krydsoverensstemmelseskrav 3.29, delkrav 1, en samlet karakter på 5. Herved har styrelsen fastsat karakteren for alvor til 2, idet søer og gylte fra den seneste løbning har været fikseret i mere end tre dage og op til syv dage ud over de tilladte fire uger. Styrelsen har fastsat karakteren for omfang til 1 med begrundelsen, at overtrædelsen vedrører op til ca. 5 % af dyregruppen. Endelig har styrelsen fastsat karakteren for varighed til 2, da styrelsen vurderede, at forholdet havde været under tre måneder.

Herudover fremgår det af Landbrugsstyrelsens begrundelse for klagers overtrædelse af krydsoverensstemmelseskrav 3.30, delkrav 1, at styrelsen ved en gennemgang af klagers farestald med ca. 200 stipladser fandt, at søerne og pattegrisene ikke havde adgang til beskæftigelsesmateriale i farestierne. Det fremgår videre, at der ifølge klagers oplysninger dagligt blev tildelt en håndfuld halm i hver faresti, men at styrelsen ikke kunne finde spor af halm. Styrelsen har også oplyst, at styrelsen derudover fandt 35 stier i den gamle drægtighedsstald, hvor søerne og gyltene ikke havde adgang til beskæftigelsesmateriale. På kontrolbesøget oplyste klager, at klager var i gang med at ændre måden for flytning af

ugehold, hvilket var gået ud over halmtildelingen, men at der ellers var halm i resten af drægtighedsstalden. Styrelsen har desuden oplyst, at der var 840 søer i besætningen, og at der ikke var tegn på aggressiv adfærd, idet søerne var boksede.

For overtrædelsen af krydsoverensstemmelseskrav 3.30, delkrav 1, har Landbrugsstyrelsen givet en samlet karakter på 7. Som led heri har styrelsen fastsat karakteren for alvor til 2, da styrelsen fandt mangelfuldt beskæftigelsesmateriale, og da klager ikke supplerede i tilstrækkelig grad. Styrelsen har videre fastsat karakteren for omfang til 3 med henvisning til, at mellem ca. 10 og 50 % af dyregruppen var berørt. Derudover har styrelsen fastsat karakteren for varighed til 2, idet forholdet vurderes at have varet op til én måned.

Landbrugsstyrelsen har begrundet klagers overtrædelse af krydsoverensstemmelseskrav 3.37, delkrav 1, med, at styrelsen fandt fire stier med i alt 42 polte, hvor der ikke var adgang til beskæftigelsesmateriale. Styrelsen har oplyst, at der ikke var spor af halm. Derudover blev det ifølge styrelsen oplyst på kontrolbesøget, at der ikke blev tildelt halm til dyrene i de fire stier. Styrelsen har endvidere oplyst, at dyrene ikke viste tegn på aggressiv adfærd, at der var god plads i stierne, og at der var i alt ca. 220 svin over 30 kg i besætningen.

For klagers overtrædelse af krydsoverensstemmelseskrav 3.37, delkrav 1, har Landbrugsstyrelsen givet en samlet karakter på 7. Herunder har styrelsen fastsat karakteren for alvor til 2, da styrelsen fandt mangelfuldt beskæftigelsesmateriale, og da klager ikke supplerede i tilstrækkelig grad. Styrelsen har videre fastsat omfangskarakteren til 3 med begrundelsen, at mellem ca. 10 % og 50 % af dyregruppen var berørt. Endelig har styrelsen fastsat karakteren for varighed til 2, idet styrelsen vurderede, at forholdet havde varet op til ca. én måned.

Som hjemmel for at nedsætte klagers landbrugsstøtte efter overtrædelse af krydsoverensstemmelseskravene har Landbrugsstyrelsen henvist til KO-bekendtgørelsens § 4, stk. 2.

2.2. Klagers indhold

Klager har anført, at kontrollørerne ikke var konstruktive i deres metoder på kontrolbesøget af 10. august 2017. Det er klagers opfattelse, at summen af konstaterede fejl bærer præg af, at kontrollørerne har "ledt med lys og lygte". Klager har oplyst, at klager aldrig har oplevet samme nidkærhed ved tidligere kontrolbesøg.

Der er ifølge klager tale om meget små overskridelser, som tidligere kontrollører har "set igennem fingre med". Klager har som eksempel henvist til, at én so for meget per boks er en ganske lille overskridelse af arealkravet. Derudover har klager henvist til, at overskridelsen af

perioden for opboksning af søer også var meget lille. Klager har i den forbindelse oplyst, at disse fejl skyldes en sommerferieafløser, som ikke har haft fuldt fokus på netop disse forhold.

Klager har endvidere anført, at én gris ud af 7.500 grise skulle aflives, hvilket ifølge klager vidner om, at der generelt er tale om en veltilpasset besætning, hvor der er styr på dyrevelfærden. Dette kan ifølge klager bekræftes ved, at klager ikke tidligere har haft sager i relation til krydsoverensstemmelse.

Herudover har klager anført, at klagers landbrugsstøtte ca. udgør 1.300.000 kr. i 2017, hvorfor klager bliver sanktioneret meget hårdt for ganske små forseelser.

Slutteligt har klager anmodet om, at sagen genoptages, og at klagers hørings svar 11. september 2017 inddrages. Såfremt overtrædelserne ikke frafalder helt, ønsker klager subsidiært sanktionen nedsat til 1 %, hvilket ifølge klager er proportionalt med de konstaterede overtrædelser.

2.3 Landbrugsstyrelsens bemærkninger til klagen

Den 14. marts 2018 har Landbrugsstyrelsen oversendt sagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet med bemærkninger til klagen, hvoraf det fremgår, at styrelsen fastholder afgørelsen.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Det fremgår af forarbejderne til § 11 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet,[4] at nævnet har mulighed for og efter omstændighederne pligt til at inddrage andre forhold end det, der er klaget over, f.eks. spørgsmålet om overholdelse af gældende EU-ret eller grundlæggende forvaltningsretlige grundsætninger.

Det følger endvidere af § 11, stk. 2, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse til de væsentligste forhold.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle forholdet vedrørende afgørelsens begrundelse.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ikke taget stilling til sagens øvrige klagepunkter, jf. herved § 11 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet. Nævnet har dog fundet anledning til at anføre en række forhold, som Landbrugsstyrelsen vil skulle tage i betragtning i forbindelse med en fornyet behandling af sagen, se nærmere i afsnit 3.3.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

En række regler har det klare sigte at skabe garanti for, at en forvaltningsretlig afgørelse er lovlig og korrekt. Hovedparten af forvaltningslovens regler,[5] herunder reglerne om begrundelse i forvaltningslovens § 22 og § 24, har karakter af sådanne garantiforskrifter. Tilsidesættes garantiforskrifterne, svigter en garanti for afgørelsens rigtighed, og der gælder derfor en formodning for, at afgørelsen er påvirket af fejlen. For at en begrundelsesmangel kan medføre, at en afgørelse er ugyldig, kræves, at manglen er konkret væsentlig. Samtidig er det også en betingelse, at der ikke er momenter af undskyldende karakter, som med styrke taler for at opretholde afgørelsen trods manglerne.

Det følger af forvaltningslovens § 22, at en afgørelse, når den meddeles skriftligt, skal være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. Det er præciseret i § 24, stk. 2, at begrundelsen om fornødent skal indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Følgende fremgår af bemærkningerne til § 24 i lovforslaget til forvaltningsloven:[6]

”En begrundelse skal fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold.”

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Landbrugsstyrelsens afgørelse af 2. januar 2018 ikke opfylder forvaltningslovens begrundelseskrav, og at begrundelsesmanglen medfører, at afgørelsen er ugyldig.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har vurderet, at det ikke fremgår tilstrækkeligt klart af afgørelsen, hvilke faktiske omstændigheder Landbrugsstyrelsen har lagt til grund for klagers overtrædelse af krydsoverensstemmelseskrav 3.27, delkrav 2, 3.29, delkrav 1, og 3.30, delkrav 1. Nævnet har derfor vurderet, at begrundelsen er mangelfuld, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 2.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har endvidere vurderet, at begrundelsesmanglerne er konkret væsentlige. Det er nævnets opfattelse, at den mangelfulde begrundelse udgør en risiko for rigtigheden af afgørelsens resultat. Nævnet har herved lagt vægt på, at manglerne har

udelukket nævnets mulighed for at efterprøve klagepunktet om, hvorvidt den fastsatte sanktion på 4 % støttenedsættelse er proportional med de konstaterede overtrædelser.

Krydsoverensstemmelseskrav 3.27, delkrav 2

Miljø- og Fødevareklagenævnet har vurderet, at det ikke fremgår tilstrækkeligt klart af begrundelsen for klagers overtrædelse af krydsoverensstemmelseskrav 3.27, delkrav 2, hvilke faktiske omstændigheder Landbrugsstyrelsen har lagt til grund for fastsættelsen af karaktererne for alvor og varighed til 2.

Ved vurderingen har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at Landbrugsstyrelsen alene har begrundet fastsættelsen af alvorskarakteren med, at forholdene var til væsentlig ulempe for dyrene. Nævnet har endvidere lagt vægt på, at styrelsen har begrundet fastsættelsen af varighedskarakteren med henvisning til, at forholdene har været i op til ca. én måned. Herefter konstaterer nævnet, at styrelsen ikke har udspecificeret, hvorfor overtrædelsen var til væsentlig ulempe for dyrene, og hvorfor overtrædelsen varede i op til ca. én måned. Det er nævnets opfattelse, at en sådan udspecificering er nødvendig for forklaringen på, hvorfor karaktererne for alvor og varighed skal fastsættes til 2, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 2.

Krydsoverensstemmelseskrav 3.29, delkrav 1

I KO-bekendtgørelsens bilag 1, pkt. 3.29, er der bl.a. henvist til § 5, stk. 2, 1. pkt., i lovbekendtgørelse nr. 49 af 11. januar 2017 om indendørs hold af gylte, goldsøer og drægtige søer.

Af § 5, stk. 2, 1. pkt., i lovbekendtgørelse nr. 49 af 11. januar 2017 følger det, at søer og gylte senest 4 uger efter løbning og indtil 7 dage før forventet faring skal være løsgående i løsdriftssystemer i større eller mindre grupper.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har vurderet, at det ikke fremgår tilstrækkeligt klart af Landbrugsstyrelsens afgørelse af 2. januar 2018, hvilke faktiske omstændigheder styrelsen har lagt til grund for den konstaterede overtrædelse af krydsoverensstemmelseskrav 3.29, delkrav 1.

Ved denne vurdering henviser Miljø- og Fødevareklagenævnet til, at overtrædelse af krydsoverensstemmelseskravet forudsætter, at søer og gylte er fikserede ud over de tilladte fire uger, jf. § 5, stk. 2, 1. pkt., i lovbekendtgørelse nr. 49 af 11. januar 2017. Det imidlertid nævnets opfattelse, at det ikke ud fra oplysningerne i afgørelsen er muligt at fastslå, om og i givet fald hvor mange dage klagers enkelte søer og gylte måtte være fikserede ud over de tilladte fire uger. Nævnet vurderer derfor, at Landbrugsstyrelsen ikke har givet en tilstrækkelig forklaring på, hvorfor klager har overtrådt krydsoverensstemmelseskravet, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 2.

Krydsoverensstemmelseskrav 3.30, delkrav 1

Miljø- og Fødevareklagenævnet har tillige vurderet, at det ikke med tilstrækkelig klarhed fremgår af Landbrugsstyrelsens afgørelse af 2. januar 2018, hvilke faktiske omstændigheder

styrelsen har lagt til grund for fastsættelsen af karakteren for omfang til 3 og varighed til 2 ved overtrædelsen af krydsoverensstemmelseskrav 3.30, delkrav 1.

Ved vurderingen af begrundelsen for omfangskarakteren har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at Landbrugsstyrelsen har fastsat karakteren for omfang til 3 med henvisning til, at mellem ca. 10 og 50 % af dyregruppen var berørt af overtrædelsen. Dermed konstaterer nævnet, at styrelsen har fastsat omfangskarakteren på baggrund af antallet af berørte dyr i forhold til dyregruppens samlede antal. Det er nævnets vurdering, at afgørelsen ikke indeholder tilstrækkelige præcise oplysninger til, at den procentvise andel af berørte dyr kan beregnes. Her henviser nævnet til styrelsens oplysning om, at styrelsen ikke fandt beskæftigelsesmateriale i farestierne ved en gennemgang af klagers farestald med ca. 200 stipladser. Nævnet henviser endvidere til styrelsens oplysning om, at styrelsen ikke fandt beskæftigelsesmateriale i 35 stier med dyr i drægtighedsstalden.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved vurderingen af begrundelsen for varighedskarakteren lagt vægt på, at Landbrugsstyrelsen ikke har oplyst, hvilke faktiske omstændigheder styrelsen har lagt til grund for, at overtrædelsen måtte have varet i op til én måned.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets øvrige bemærkninger

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at Landbrugsstyrelsen ved en fornyet behandling af sagen bør give en konkret begrundelse for, hvorfor styrelsen ved overtrædelsen af krydsoverensstemmelseskrav 2.15, delkrav 1, har fastsat karakteren for alvor til 3. I den forbindelse gør nævnet opmærksom på, at begrundelsen i afgørelsen af 2. januar 2018 ikke er i overensstemmelse med sagens faktum. Nævnet henviser til, at styrelsen har lagt vægt på, at foderet (kartoffelmelet) ikke var emballeret. Nævnet henviser samtidig til oplysningerne i kontrolmaterialet, hvorefter kartoffelmelet var opbevaret i en sæk.

Herudover bemærker Miljø- og Fødevareklagenævnet, at Landbrugsstyrelsen bør begrunde, hvorfor styrelsen har fastsat karakteren for alvor til 2 ved overtrædelsen af krydsoverensstemmelseskrav 2.15, delkrav 2. I den forbindelse bemærker nævnet, at vurderingen af karakterer skal ske på baggrund af et konkret skøn, jf. artikel 39, stk. 1, første og andet afsnit, i forordning (EU) nr. 640/2014,[7] og at kontrolinstruksen således alene er retningslinjer til brug for dette skøn. Nævnet bemærker endvidere, at nævnet ikke på det foreliggende grundlag kan genkende nødvendigheden i at udelukke fastsættelsen af alvorskarakteren til 1 for overtrædelser af krav 2.15, delkrav 2, som angivet i styrelsens kontrolinstruks om dyr for 2017 (kontrolinstruksen).[8]

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker tillige, at Landbrugsstyrelsen bør begrunde, hvorfor styrelsen for overtrædelsen af krydsoverensstemmelseskrav 3.2, delkrav 3, har fastsat karakteren for omfang til 2. Også her konstaterer nævnet, at det ifølge styrelsens kontrolinstruks, side 152, ikke er muligt at fastsætte karakteren for omfang til 1. Nævnet gør

opmærksom på, at vurderingen af karakterer skal ske på baggrund af et konkret skøn, jf. artikel 39, stk. 1, første og andet afsnit, i forordning (EU) nr. 640/2014, og at kontrolinstruksen således alene er retningslinjer til brug for dette skøn.

Derudover bemærker Miljø- og Fødevareklagenævnet, at Landbrugsstyrelsen ved en fornyet behandling bør tage stilling til, om karakteren for omfang ved overtrædelse af krydsoverensstemmelseskrav 3.27, delkrav 2, bør fastsættes ud fra procentvis overbelægning eller andelen af dyr, som er berørt af overbelægning. Nævnet konstaterer, at styrelsens kontrolinstruks på side 238 umiddelbart indeholder modstridende retningslinjer herom. Herved henviser nævnet, at omfangskarakteren vurderes på baggrund af procentvis overbelægning i karakterskemaet og efter, hvor stor en andel af besætningen, der er berørt, under afsnit 3.1.

Videre bemærker Miljø- og Fødevareklagenævnet, at Landbrugsstyrelsen uddybende bør begrunde, hvilke faktiske omstændigheder styrelsen har lagt til grund for at fastsætte varigheden af overtrædelsen af krydsoverensstemmelseskrav 3.37, delkrav 1, til op til én måned.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker også, at Landbrugsstyrelsen bør angive entydig og specifik hjemmel for hver af de krydsoverensstemmelseskrav og delkrav, som styrelsen finder overtrådt. I den sammenhæng bemærker nævnet, at styrelsen bør udspecificere, hvilken eller hvilke af de hjemmelshenvisninger under de enkelte krydsoverensstemmelseskrav i KO-bekendtgørelsens bilag, der findes overtrådt i sagen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker desuden, at Landbrugsstyrelsen bør begrunde, hvordan den samlede nedsættelsesprocent er beregnet. Som led heri bør styrelsen anføre de konkrete beregninger og mellemregninger, der fører til støttenedsættelsen. Styrelsen bør endvidere entydigt og specifikt redegøre for hjemmelsgrundlaget for styrelsens beregninger.

For en god ordens skyld bemærker Miljø- og Fødevareklagenævnet, at en ophævelse og hjemvisning på baggrund af formelle mangler ved Landbrugsstyrelsens afgørelse ikke nødvendigvis vil betyde, at styrelsen træffer en ny afgørelse med et andet resultat.

3.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Landbrugsstyrelsens afgørelse af 2. januar 2018 om nedsættelse af klagers landbrugsstøtte for 2017 med 4 % efter overtrædelse af krydsoverensstemmelseskrav 2.15, delkrav 1 og 2, 3.2, delkrav 3, 3.27, delkrav 2, 3.29, delkrav 1, 3.30, delkrav 1, og 3.37, delkrav 1, på [A1], 7870 Roslev, og hjemviser sager til fornyet behandling i styrelsen.

[1] Lovbekendtgørelse nr. 115 af 6. februar 2020 af lov om administration af Det Europæiske Fællesskabs forordninger om ordninger under Den Fælles Landbrugspolitik finansieret af Den Europæiske Garantifond for Landbruget m.v. (landbrugsstøtteleven).

[2] Lovbekendtgørelse nr. 114 af 6. februar 2020 af lov om Landdistriktsfonden.

[3] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

[4] Jf. bemærkningerne til § 11 i forslag L44 til Lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet (FT 2016-17).

[5] Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 af forvaltningsloven.

[6] Jf. Forslag L 4 til Forslag til forvaltningslov, som fremsat den 2. oktober 1985, vedtaget som lov nr. 571 af 19. december 1985.

[7] Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 640/2014 af 11. marts 2014 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 for så vidt angår det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, betingelserne for afslag eller tilbagetrækning af betalinger og administrative sanktioner vedrørende direkte betalinger, støtte til udvikling af landdistrikterne og krydsoverensstemmelse.

[8] Landbrugsstyrelsens Faginstruks om dyr for 2017, 1. februar 2017, side 65.

Sag:

18/02216

Dato:

15. marts 2021.

Emner:

Krydsoverensste...

Miljø- og Fødevareklagenævnet (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/miljoe-og-foedevareklagenaevnet/>) •
Nævnenes Hus • Toldboden 2 • 8800 Viborg • Tlf. nr.: 72 40 56 00 • CVR: 37795526 • mfkn@naevneneshus.dk
(<mailto:mfkn@naevneneshus.dk>)
Tilgængelighedserklæring (<https://www.was.digst.dk/mfkn-naevneneshus-dk>)